ASSURED HOUSING FOR ONTARIO

Reforms to Rent Review

Ontario
Ministry
of
Housing
Alvin Curling, Minister

REFORMS

TO

RENT REVIEW

MINISTRY OF HOUSING

DECEMBER, 1985

CONTENTS

	Page
Introduction	1
The Policy Framework	3
The New Rent Review Policies	4
- The Purpose of Rent Review	4
- The Application of Rent Review	4
- The Rent Review Guideline	4
- Maximum Legal Rents	5
- Illegal Rents	5
- Guideline Reduction Applications	5
- Rent Registry	5
- Treatment of Capital Costs	6
- The Elimination of Economic Loss	7
(a) Post 75	7
(b) Pre 76	8
- The Annual Allowance for Operating Cost Increases	9
- Costs-No-Longer-Borne for Refinancing	9
- Equalization of Unit Rents	10
The New Rent Review Process	11
- The Need for a Better System	11
- Non-Judicial Review - A Less Adversarial System	11
- A Code of Practice for Landlords and Tenants	12
- Clearly Defined Criteria	13
- Appeal Hearings	13
- Enforcements	14
The New Rent Review Organization	15
- Rent Review Advisory Committee	15
- The Rent Review Division	16
- The Rent Review Hearings Board	17
Economic Impact	18
- A Slowing of Rent Increases	18
- The Construction of New Rental Housing	19
- Better Maintenance	20
Refining the System	21
- The Legislative Process	21
- Ongoing Consultation	21
- Thom Commission	21
- A Commitment to the Future	22

INTRODUCTION

The Government of Ontario believes that basic affordable housing is achievable for all Ontarians. Except for isolated periods, Ontario, historically, has had available an adequate supply of high quality, affordable housing. This Province has, perhaps, the best housing stock in the world extending from the highest income levels through to basic shelter for those without the means to provide for themselves. We have no slums and few unsafe buildings.

Unfortunately, this situation can no longer be taken for granted. The ownership market is providing an ample supply of housing which will continue to satisfy the needs of over 2/3 of the province's population. However, the rental market is near a crisis point. Firm and forceful action is required on a number of fronts to ensure that the third of our population who depend on this type of housing continue to enjoy a sufficient supply of quality rental accommodation. During recent years, escalating interest rates, rapidly rising costs and a heavy burden of regulations have combined with continued migration to urban centres, higher unemployment and reduced government involvement in providing low income housing to produce a serious problem.

The Province's new policy, Assured Housing for Ontario, tackles this issue head on and establishes new directions for solving these emerging problems quickly and effectively. The policy aggressively attacks the problem of insufficient affordable housing by producing 43,000 new units for those of modest means over the next five years. It provides for the repair and maintenance of another 30,000 lower priced housing units (both rental and ownership) to keep in the market good housing that might otherwise be lost. It stimulates the construction of a further 5,000 units of rental housing for low and moderate income tenants and it encourages creation of a further 6,000 affordable units through conversions from other uses.

Government stimulation in itself is not enough. There is mounting evidence that the present rental market is poorly structured to meet the challenges of the next decade. The chronically low vacancy rates (less than 1% in virtually all major centres), the declining standard of maintenance in some buildings, the lack of capital improvement in others, the increasing acrimony between tenants and landlords, and the virtual collapse of new rental construction all point to the need for major reform.

The establishment of a permanent and fair system of rent review is the cornerstone of this reform. Previous governments maintained in place a flawed and patchwork system of rent review.

The current system of rent review offers little protection to tenants whose landlords ignore the law, discourages regular and prudent building maintenance, provides no incentive for new rental construction, is grossly unfair to some building owners and many tenants, generates hostility and conflict between tenants and landlords and is time consuming, arbitrary and slow.

The present government cannot accept that the solution to these problems is to simply deny the protection of rent review to tenants of buildings built since 1975 nor allow tenants and landlords of older stock to continue to suffer under an inadequate and half-hearted system of rent review.

The Government is committed to developing an effective, fair and permanent system of rent review for all tenants and landlords in the province. Since taking office in June the new government has undertaken an exhaustive analysis of the issues of rent review and has consulted broadly with all interest groups. The policy framework outlined here is designed to begin a process of reform which will involve the producers and consumers of rental housing in shaping our exciting and dynamic future.

THE POLICY FRAMEWORK

The reform of rent review cannot be accomplished by simply passing new legislation. The first requirement is the development of a broad policy framework which is fair, and seen to be fair, by both tenants and landlords. The new policy achieves this first step. The Residential Rent Regulation Act to be introduced this autumn will give legislative force to this policy and will set the scene for the next important steps. The legislature will be asked to consider and ultimately pass this bill over the next few months.

In the interim a newly-formed Rent Review Advisory Committee will be asked to build on the legislation. This Committee consists of knowledgeable leaders representative of the concerns of both tenants and landlords. The major landlord and tenant groups have endorsed participation on this Committee. The Committee will deal with hundreds of issues which will have to be resolved in the form of further legislation, regulations, or administrative directions necessary to put in place the fair and reasonable rent review system that will be established by the Act.

This process is an illustration of this Government's commitment to open government. The essentials of the new policy will be established by the Government in the legislation and these essentials will be fully debated in the Legislature. The Government will be requesting that the bill be referred to a standing committee for thorough debate and will seek opportunities for full public input at that time.

While this activity is underway the Rent Review Advisory Committee will be examining the myriad details of implementing the new system. It, too, will look for public input and its conclusions will be open to public scrutiny.

By asking landlords and tenants to develop a concensus, or as near to a concensus as possible, the unnecessarily adversarial climate inherent in the present system will be replaced by a new climate that recognizes the legitimate interests of both.

The Government is fully prepared to accept amendments and changes in the proposed process if they help achieve a fairer, more reasonable and less onerous system.

This process also demonstrates the Government's faith that conflicting interests can be reconciled if a reasonable and fair framework is provided. The extreme views that the building industry cannot prosper in a regulated market, or, alternatively, that private sector landlords will never behave reasonably to their tenants are being rejected. The new rent review system will provide secure protection for tenants, will recognize the need for better maintenance of existing stock, and will restore a climate in which the private sector can once again build with confidence.

THE NEW RENT REVIEW POLICIES

The Purpose of Rent Review

Regulation of the rental housing market is essential to protect present and future tenants from unjustifiable and unfair rent increases and to eliminate the fear and potential of arbitrary economic eviction. The system of regulation must provide such protection for all private rental premises and must be structured so as to permit a fair and reasonable return on the equity invested by efficient owners and managers of rental units.

Rent regulation should not artificially depress rents to below economic levels, nor should it permit excessive rent increases due to abnormal market conditions. It must be recognized that any system of regulation which does not establish rents which are fair to both tenants and investors is doomed to failure.

Ultimately, rent regulation should promote improved relations between landlords and tenants and contribute to the social and economic well-being of our society.

The Application of Rent Review

The new system of rent review will continue to apply to all units previously covered by the Residential Tenancies Act. In addition, rent review will be extended to apply to those rental units first occupied after January 1, 1976 and those rental units which rent for more than $750 per month. (Accommodation provided by educational institutions, hospitals, nursing homes, homes for the aged, and non-profit housing corporations, religious institutions, among others, will continue to be excluded from rent review). Loopholes such as illegitimate apartment-hotels, used to avoid rent regulation will be closed.

While roomers and boarders are not presently covered by rent review, some form of protection is required to ensure that these residential units, our most affordable stock, remain properly maintained and available to low income people in Ontario. A task force is being established to examine the alternatives available for improving protections for roomers and boarders.

The Rent Review Guideline

From August 1, 1985 and at least to August 1, 1986 owners of rental buildings may increase rents by a maximum of 4% without applying for rent review. Given the prospect of continued low inflation the 4% guideline will probably be in force for all of 1986. Thereafter the rent guideline will be set annually based on a formula.

The formula will be such that the guideline level will increase if inflation increases and decrease as inflation decreases. However, the guideline will increase and decrease at a rate slower than the change in the rate of inflation. This reform will ensure that the guideline is responsive to changing economic circumstances, while providing protection to both landlords and tenants. The Rent Review Advisory Committee will examine a variety of guideline adjustment formulae and make a recommendation to the Minister on its findings.

Maximum Legal Rents

Effective August 1, 1985 every rental unit in Ontario will have a maximum legal rent. That rent will increase annually by the guideline rate unless an application is made by a tenant to reduce an increase below the guideline rate, or by a landlord for an increase higher than the guidleline rate.

The establishment of a legal rent eliminates one of the most unjust aspects of the present system of rent review. Some landlords have foregone annual rent increases at the guideline rate because they know their current tenants are experiencing financial difficulties. This has been particularly prevalent in small buildings across the Province. When their tenants vacate the unit or when their tenant's circumstances improve these landlords have discovered that their fair treatment of their tenants now locks them into permanently depressed rents. By allowing the maximum legal rents to increase even when actual rents are not increased, landlords will be able to restore their economic position.

Illegal Rents

Many tenants in Ontario are presently paying illegal rents. In some cases these rents are not known to be illegal and in others, tenants are aware they have the right to apply for rent reduction.

Under this policy a strong stance is taken against illegal rents. First, charging illegal rents will now be an offence and subject to fines. Second, we will employ compliance officers to investigate complaints. Third, we will establish a rent registry which will provide an opportunity for a tenant or landlord to ascertain the legal maximum rent for any rental unit. This will enable tenants to determine if they are being charged illegal rents and apply for a reduction in rents.

Guideline Reduction Applications

The new policy continues the practice of permitting tenants to apply to rent review to challenge rent increases within the guideline in certain instances. Where there has been a decline in building maintenance, or where a unit is renting for significantly more than comparable units in the same building or area, a tenant will continue to have the right to challenge any rent increase.

Rent Registry

The Government is establishing a registry of the legal maximum rents for all residential rental units in the Province. The rents registered will be based on rents in effect July 1, 1985. Thereafter the legal maximum rent for each unit will be kept and be available to any tenant who wishes to know the legal rent for any unit. The registry will be accessible province-wide by telephone and through a network of rent review offices.

Once a unit's rent is registered, tenants will have the opportunity to appeal the initial registered rent on the grounds that it is illegal. A

tenant may use rents charged as far back as August 1, 1975 to support a contention that a registered rent is illegal and should be reduced. Unless a landlord can demonstrate that based on earlier rents charged, the registered rent is legal, the registered rent will be reduced to the legal limit. Rent rebates ordered as a result of a successful challenge of registered rents will be limited by the Statute of Limitations and any further limitations may be recommended by the Advisory Committee.

The mechanics of the registry are being developed and will be reviewed by the Rent Review Advisory Committee. It is anticipated that registration of large and medium sized buildings will start by June of 1986. Once units in these buildings are registered, the operation of the registry will be reviewed and adjusted as necessary. At that point registration of smaller buildings (6 or fewer units) will begin.

Treatment of Capital Costs

Under the current system of rent review, the treatment of capital expenditures gives rise to a number of problems for both tenants and landlords. Of major concern is the deterioration of existing rental stock and the loss of affordable units renovated to luxury use.

The deterioration of existing stock, especially of older low rise buildings, has been extensively documented as a large and growing problem. Both tenants and landlords have a mutual interest in preserving the quality of this accommodation.

Landlords see several difficulties with the current rent review rules. First, there is considerable uncertainty at the time of making a capital improvement or repair. The landlord cannot find out, with certainty, the rent review treatment that will be given to his expense. He does not know the amount that will be allowed, the write-off period used for the cost recovery or the interest rate that will be accepted. He must spend first, and then find out what he will get back in return.

Second, because awards are made after the expenditure has been made, the landlord must bear the cost of financing the expenditure until the rent increase can be collected.

Third, the return on invested equity given by rent review is considered inadequate by many landlords. The rate is essentially the same as that of a lending institution. However, this does not take into account the investment risk and management effort required of landlords.

Tenants also have concerns over rent review treatment of capital costs. For one thing, they want a higher standard of verification of these costs. In addition, they do not want to pay several times for the same expenditure - which results from the continuation of the rent awarded after the write off period has ended. Importantly, they do not want to suffer the deterioration in services from expenditures not made.

The most serious problem faced by tenants occurs in cases of extensive renovations. Such expenditures are often necessary to extend the useful life of a building but, unfortunately, may involve displacement of tenants while work is being done. Clearly, such extensive work should be done only when building conditions require.

Unfortunately, rent review rules have provided an excessive inducement to luxury renovations. The $750 exemption provided a major incentive to transfer affordable stock to the high end of market. In addition, rent review guidelines have operated so as to permit a market rent after renovation, again encouraging luxury conversion.

Landlords defend a special treatment of extensive renovations because of the major management effort and loss of revenue that often accompanies the preservation of buildings in need of major repair. So while renovation incentives need not be excessive, they must be adequate to provide for the upgrading of our rental stock.

Given the wide range of both mutual and conflicting interests between tenants and landlords on capital expenditures, it is being referred to the Rent Review Advisory Committee for discussion and recommendation. Rules on this that both tenants and landlords agree to will be much better than those created by Government alone.

The Elimination Of Economic Loss

a) For Buildings Built Since 1975:

The economics of the construction of rental housing are such that almost without exception initial rents are insufficient to cover the operating costs of a new building. It is usual for a building to take from five to eight years after first occupancy to break even (see Economic Impact Section). It normally takes longer than this for the revenue from a rental building to reach "economic rents". Economic rents reflect the level of revenue a building must produce to provide an adequate return on invested equity.

For some of the buildings not yet included under rent review, it has been possible for rents to rise above the level of economic rents. In these cases, building owners will be earning more than an adequate return on investment. If rent review were not introduced for these buildings, rents would continue to climb to whatever levels the market would permit. Since the supply of rental housing is very tight in Ontario (particularly in major urban centres) it is probable that market rents would be established at well above economic rent levels.

The Government is including buildings built since 1975 under the new rent review system. This means that owners of new rental units will, in the future, not be permitted to charge more than economic rents regardless of market conditions.

In the transition of bringing buildings built since 1975 from outside rent review into a regulated market, provisions must be made for buildings which are presently renting at a loss or below economic levels. If the current rent review rules were used during this period, significant rent increases (as high as 20%) would occur in 1986 or 1987. Such rent increases are unacceptable; therefore, formulae have been developed which will phase in economic rent levels over a period of time if the market permits such rents. These formulae will be examined by the Rent Review Advisory Committee.

An independent analysis of the maximum rent increases which could occur under these formulae has been conducted for the Government by the firm of Price Waterhouse. The economic impact section of this paper contains the findings. Essentially, the study finds that rents in post-1975 buildings will rise more slowly under the proposed rules for elimination of economic loss than they would if the current rules were extended. Ultimately, the maximum level of rents would be slightly higher in post-1975 units. However, the study also found that if there is a higher probability of new buildings being constructed under the new system, it is not likely the market will permit the charging of the maximum rents.

The provisions for the elimination of economic loss are important to both tenants and the building industry. These provisions will ensure that new rental buildings can be constructed by the private sector to reduce the scarcity of rental housing. They also ensure that buildings which come under rent review can continue to be maintained at an adequate level.

b) Pre 1976 Buildings

When Rent Review was first introduced in 1975, it locked buildings into rent levels prevailing at that time, and for most buildings the levels reflected the market value of those rental units. Because the rent review system has allowed rent increases on a cost pass-through basis for maintenance and operating costs, the current rent levels for most pre-76 buildings provide a reasonable return to the investor.

However, a number of mostly, but not exclusively, smaller buildings were, in 1975, charging rents well below then prevailing market rents for a variety of reasons. Typically the owners of these smaller buildings bought them with their savings and personal earnings and have maintained them through "sweat equity". Over the years of rent review these buildings have been caught in an unfair and deteriorating situation.

Because the initial rents were depressed and the allowable annual increases were calculated as a percentage of rents, they are renting at a position farther below market rates than they were in 1975. This has produced an unfair hardship on building owners caught in this position and has in many instances produced a new level of working poor - people who are forced to work long hours just to break even. These people, who have invested in Ontario's future, have lost much of the value of their investments, cannot sell their buildings for what would be deemed a fair price and have no hope of retirement income from their labours.

The Government is committed to alleviating those situations where chronically depressed units are evident. Our consultations during the past few months identified many of these buildings. We have found that almost 80% of the tenants in these buildings can well afford to pay rents closer to that paid by others in similar accommodation covered by rent review.

In the interest of fairness and equity, the Government will provide for relief of hardship in these instances through a mechanism to be developed by the Rent Review Advisory Committee.

However, the Government recognizes that about 20% of the tenants in these buildings can ill afford the rents they're currently paying and certainly cannot afford any increases that might be taken to provide a fairer rent structure. The Government of Ontario has established an Interministerial Committee on Affordability which will, during the next four to five months, and in conjunction with the Rent Review Advisory Committee, examine a way to ensure that low-income tenants do not bear any cost of providing relief for buildings with chronically depressed rents. Once this mechanism is identified and budgetary provision made, buildings with chronically depressed rents will be allowed to rise to fair and reasonable market rates within the framework of our rent review system.

This commitment is essential to create a climate of reasonableness and fairness necessary to reassure both present and future investors in residential rental properties.

Annual Allowance for Operating Cost Increases

One of the most pervasive problems with the present system of rent review is the evaluation of operating cost increases as part of the process of computing allowable rent increases.

Under the present system, there must be a full examination of receipts for all operating expenditures. The process occupies the majority of the time taken at rent review hearings. It also provides an incentive for landlords to expend large sums in a year before a rent review hearing and to spend very little on maintenance in other years. It leads to costly record-keeping, contentious landlord-tenant relations and is an invitation to fraudulent behaviour.

The Residential Rent Regulation Act will eliminate most of these problems. Under the new system a fixed allowance will be provided for increases in operating expenses as part of the computation of rent increases under rent review. This allowance will be sufficient to maintain a well-managed building. The allowance will increase and decrease in direct proportion to the guideline rate. The Rent Review Advisory Committee will be asked to recommend appropriate allowances for new buildings and older buildings. It is anticipated that the initial allowance for new buildings will be approximately 3% of rents. This figure will probably be slightly higher for older buildings which require more maintenance.

In addition, provision has been made for extraordinary cost increases which are beyond the control of landlords, such as major tax increases or substantial increases in utility costs.

Costs No Longer Borne for Refinancing

Under the present system of rent review, landlords could apply for increases in rents due to higher interest rates charged on mortgages.

No mechanism exists to permit a reduction of rents should interest rates fall and the mortgage is refinanced at lower levels.

The Residential Rent Regulation Act will provide for a review of rent levels in this situation. Specifically, any financing rates that have been used as justification at rent review for higher rents will be subject to rent reduction. The Rent Review Advisory Committee will be asked to examine ways of alerting tenants of their rights to a costs-no-longer-borne rent review.

Equalization Of Unit Rents

The 1982 legislation which limited the pass-through of losses due to the sale of a rental building also suspended the operation of the equalization of rents under whole building review. The principle of equalization is that equal rents should be charged for units of equal value. Thus, identical two-bedroom units in the same building should rent for the same amount.

Former rent review processes not only did not reduce the differences in rent on similar units, they worked to increase these differences. This occurred because all units received the same percentage rent increase. Thus, an 8 per cent increase on a $500 unit is $40, while the rent increase on a $400 unit is only $32.

This process will be changed to permit a gradual achievement of rent equalization over a five year period.

This is a fair and equitable process that will restore equalization but will not impose undue hardship on any individual tenant.

THE NEW RENT REVIEW PROCESS

The Need For A Better System

Under the existing rent review system, most rent review applications are dealt with through a hearing process. This has been criticized by both landlords and tenants, as well as the Thom Commission in its Phase I report. The system which is adversarial in nature, is not one that encourages harmonious landlord/tenant relationships. A hearing, in which both parties appear before a Commission to present their case, and where evidence is heard in a court-like setting, seldom fosters co-operation and understanding.

The complete hearing process, from the time an application is submitted until an Order is made, tends to be very lengthy. It can be many months, and quite often years, before a decision is rendered as an Order of the Commission. In the meantime, both tenants and landlords suffer - sometimes just out of confusion and uncertainty as to the outcome. In other cases there may be genuine hardship.

There are other problems with the current system which stem from the legislation. The Residential Tenancies Act, either through the Act itself or in regulations, does not provide specific and authoritative rules for rent determination. The Residential Tenancy Commission which administers the Act has attempted to overcome this problem by developing interpretive guidelines for use by Commissioners. However, the lack of clear legislation and the fact that the Commissioners are not bound by the guidelines means that Commissioners have a great deal of discretion. This causes a lack of consistency in Commission Orders and adds to the uncertainty in the system.

The Residential Tenancies Act is viewed by many as permitting inadequate public input into the process. Both tenants and landlords have recommended to the Thom Commission the need for public representation, which was not provided for in the 1979 Act.

Other concerns raised during Phase I of the Thom Commission and during the Ministry's consultation process relate to the heavy burden the Act places on the Residential Tenancy Commission. The Commission, as a quasi-judicial body, should not have the responsibility for administrative, policy or enforcement functions. This violates commonly accepted principles of the separation of powers.

These concerns formed the basis for the changes to the system now being announced.

Non-Judicial Review - A Less Adversarial Process

Under the new system, the process which will initially be used to determine rents, other than those allowed by the established guideline, will be fundamentally different from the existing quasi-judicial system. This non-judicial process, which will be carried out within the Ministry proper, will be referred to as administrative review.

Administrative review will be a service-oriented, non-adversarial process of reviewing and resolving applications for rent review. Rent review advisors in the field will examine applications and supporting material, review the issues raised by landlords and tenants, and determine the rent increases or decreases according to clearly defined criteria. The process will be carried out in consultation with the landlords and tenants involved.

Clear, established timeframes will be laid out to reduce the time for and cost of rent review. Applications will be dealt with at local field offices where both tenants and landlords will have the opportunity to discuss their own, and each others' concerns with local staff.

The outcome of the administrative review process will be the new legal rent. Either landlords or tenants will be entitled upon payment of a filing fee to appeal the decision to the Rent Review Hearings Board for a formal quasi-judicial hearing and decision. If an appeal is filed, the initial decision will be effective until changed by the Rent Review Hearings Board.

This process will mean that a substantial majority of rent review applications will be dealt with outside the adversarial system characteristic of current rent review hearings. In support of the actual process of rent review, there will be complementary education and advisory services provided by local offices to ensure a maximum understanding and minimum confusion about rent review.

This service will include education - informing, explaining and creating a much better understanding of rent review. The public as well as those directly involved, will be more aware of the rights and responsibilities of both tenants and landlords.

The new approach to rent review, together with pro-active information, education and advisory services, will result in a more efficient and effective administration of the rent review process.

A Code Of Practice For Landlords and Tenants

The Government has found through its extensive consultation process that some landlords do not operate and maintain their buildings to a satisfactory level. Similarly, it is evident that some tenants cause damage and upset to both landlords and other tenants through thoughtless behaviour. While these concerns do not bear directly on the issue of rent review, they are major factors in determining relationships between some landlords and tenants. Clearly, poor landlord practices and unacceptable tenant behaviour are exceptions in Ontario, but they remain too prevalent. The Government is therefore encouraging industry organizations and tenant groups to develop a code of practice for themselves and their peers.

It is anticipated that these voluntary codes of practice will assist tenants and landlords to understand more clearly their rights and responsibilities. Many tenant and landlord organizations have suggested that better education of landlords, property managers, superintendents, and tenants is required to ensure the maintenance of good landlord and

tenant relationships. Over the next several months, the Ministry of Housing will work closely with these organizations to assist in the development of these codes of practice and will participate in developing education materials or processes that would be helpful.

Clearly Defined Criteria

To the greatest extent possible, uncertainty will be removed from the new processes applied at both the non-judicial and quasi-judicial levels of rent review. The Government's policies will be reflected in regulations to the Act and will be specific and authoritative.

Criteria used to determine rent review awards would include:

- a fixed allowance for operating cost increases;
- adjustment of incentives for capital expenditures to encourage needed maintenance and upgrading but discourage unnecessary spending;
- provision of costs-no-longer borne mechanisms for financing costs;
- restoration of limited rent equalization;
- a criterion of reasonableness. Where there is doubt concerning the reasonableness of an expenditure being considered in rent review, a data base of building performance will be utilized. Reasonableness will also be a factor in considering the efforts made by landlords to ensure that tenants have been consulted on capital expenditures and maintenance plans.

Both the rent review advisors and hearings commissioners will be required to follow the policies set out in the regulations.

Appeal Hearings

The new rent review process is based on the belief that decisions on rent increases can be made through a non-adversarial administrative process. It is anticipated that the vast majority of applications for rent review will be resolved at this level. In the event that a landlord or tenant wishes to appeal this decision, he or she may do so by filing an application with the Rent Review Hearings Board. This new organization will operate as a quasi-judicial agency and will render decisions based on consistent interpretation of rules on any cases referred to it.

Because the appeal process may result in higher or lower rent increases, the new policy provides that whole building appeals will require the support of at least 25% of the tenants in the building. In the event that fewer than 25% of the tenants appeal the decision, the Rent Review Hearings Board will consider the appeals to apply only to the units of the tenants who appeal.

A filing fee will be charged for an appeal of a decision made at administrative review. This decision will remain in force until an

Order of the Hearings Board is rendered. Such an order would provide for rolling back or increasing rents paid under the administrative review decision.

Enforcement

The new policy recognizes the need for stricter enforcement than presently exists. Under the new legislation, it will be an offence to charge an illegal rent.

Rent compliance officers will be employed to carry out audits to determine that rents being charged are in fact the legal rents. They will conduct audits on a sample basis and investigate complaints when a tenant discovers or suspects that the present rent being charged, or the rent being quoted for a unit on the market, is higher than the maximum legal rent. If a landlord fails to comply, procedures for prosecution will be initiated.

THE NEW RENT REVIEW ORGANIZATION

Rent Review Advisory Committee

Through the extensive consultation process it has become apparent that an ongoing review program would be required. The Minister of Housing has therefore established the Rent Review Advisory Committee.

The purpose of the committee is to provide input and advice to the Minister on all aspects related to the residential rental market.

The scope may include:

- rent review policy;
- landlord-tenant relations policy;
- rental housing production including equivalent production in condominium tax shelter projects, etc.;
- rental housing maintenance and renovation;
- finding land for rental housing;
- rent registry;
- financing of rental housing;
- planning of rental housing;
- how to help lower-income tenants;
- protections for roomers and boarders.

In the short-term, the Committee will be expected to:

a) provide advice to the Minister regarding the large number of rent review issues which must be resolved within the framework of this policy;

b) assist the Minister in creating positive tenant/landlord relationships;

c) assist the Minister in the communication of the new rent review program;

d) assist the Minister to implement the new rent review program.

The Advisory Committee will be composed of equal numbers of tenant and landlord representatives as well as senior staff of the Ministry of Housing. The Committee will be co-chaired by a tenant representative and a landlord representative.

Support services will be provided by the Ministry of Housing.

The Rent Review Division

The new rent review division will be an integral part of the Ministry of Housing.

It will be responsible for policy development, the administrative review process, public education and advice, adherence to legislation and regulations, and the maintenance of a registry of all residential rental buildings in the province listing the legal rent for each rental unit.

Rent Review Policy Branch

This branch will work on the development of policy recommendations, new legislation, regulations and policy and procedural guidelines for the Ministry and the Rent Review Hearings Board. It will also provide assistance to the Rent Review Advisory Committee.

The regulations will provide clearly defined criteria for the review of rental change applications through the Administrative Review process and by the Rent Review Hearings Board.

The branch will also examine issues arising from public input, and work with other staff on matters related to rental housing.

Field Services Branch

This organization will operate 22 field offices to provide province-wide access to information and assistance to existing and prospective tenants and landlords. It will also monitor adherence to the legislation and regulations.

The branch will disseminate information on the Rent Review Program and changes as they occur. It will carry out educational activities such as speaking to community groups and associations to ensure a better understanding of the rent review policies and processes. Landlord/tenant advice will be provided to assist individuals in the procedures involved in the rent review process.

A major function of the branch will involve a non-judicial process to review rental change applications. This service will maintain direct contact between tenants and landlords, speed up processing and greatly reduce the adversarial atmosphere typical of formal hearings. In cases where an order is not acceptable to either party, an application may be made to the Rent Review Hearings Board for a formal hearing and decision on rent increases.

Rent Registry Unit

The registry unit will maintain listings of all residential rental units in the province, including the legal rent. This information will be updated whenever rents are altered through approved guidelines, administrative review, or Rent Review Hearings Board decisions.

Access to information on unit rents will be obtained through the network of field offices.

Rent Review Hearings Board

The Residential Tenancy Commission is being renamed the Rent Review Hearings Board. The Board will consist of 22 commissioners and supporting staff. They will be based in five locations across the province and will hold hearings in local communities.

The Chairman of the Rent Review Hearings Board will report to the Minister of Housing for policy and administrative direction. The commissioners will conduct their hearings under The Statutory Powers Procedure Act and will be independent of Government. The only appeal of a decision of the Hearings Board will be on points of law through the courts.

ECONOMIC IMPACT

A Slowing of Rent Increases

The new system of rent review will provide for a reduction of the current guideline rate from 6% to 4% and include amendments to provide for the phase-in of financial losses and return on invested equity, over a five year period. Decreased mortgage interest rates and a lowered inflation rate have warranted a reduction in the guideline.

The Ministry contracted with Price Waterhouse to carry out a financial study regarding maximum rental increases for post-1975 buildings, under two basic sets of conditions:

a) the existing rules for the computation of rent increases

b) the proposed new rules (8%, 10%, 12% return factor).

The following is an extract from the Price Waterhouse Report.

> "Results:
>
> The models developed which compare projections based on current rent review regulations to projections based on proposed rent review regulations yield the following results:
>
> . potential rent increases are significantly greater in Year One under the projections of the current regulations than under the projections of the proposed regulations, assuming maximum allowable rent increases are obtained by a landlord for a building's local area;
>
> . under both the current and proposed rent review models, annual rent increases appear to level out at the rent review guideline rate of increase;
>
> . under the proposed rent review model, projected rates of return increase throughout the five year phase-in period; and
>
> . with the assumption that maximum rent increases are attainable, that is, a tight supply of rental accommodation, there appears to be a greater potential for significantly higher intitial year rental increases under existing rent review rules, but that absolute rent levels may increase over time to slightly higher levels under the proposed rent review regulations.
>
> A specific question posed by the Ministry was "If the proposed rules result in a higher propensity to build rental accommodation, will the probability of maximum rent increases be reduced?" If the rate of

return used in the proposed alternative proves adequate to generate investment in new buildings, it would appear self-evident that the additional supply should result in a lower probability of attaining maximum rent increases in the market."

There are several factors that lead the Government to conclude, that in respect to pre-1976 rental buildings, average rental increases will be less than in previous years.

Particularly:

a) the introduction of the Rent Registry will help to control illegal rental increases;

b) the guideline will be lowered to 4%, which is currently warranted by lower mortgage interest and general inflation rates; and

c) our own review of the costs related to operating the Ontario Housing Corporation's portfolio of about 85,000 units.

The Construction of New Rental Housing

The requirement for additional rental supply has been documented in several studies. The new rent review system has been designed to create a climate of investor confidence in the private sector rental market, while at the same time extending tenant protection. The proposed new rules regarding the phased elimination of economic losses and return on invested equity, provides the opportunity for new construction. It is anticipated that the rent review proposals, along with the market incentive programs, will result in the production of up to 54,300 new rental units over the next five years. In addition, by encouraging an effective working partnership between the industry and government, about 30,000 existing units will be kept in the low income housing stock and over 30,000 new units are expected to be built by the private sector without any direct assistance by the end of 1990.

Thus a return of investor confidence in the residential real estate sector can be anticipated. Furthermore, by fostering a more stable housing supply and demand environment, greater price stability will be produced. A vital end product of increased rental production and preservation will be an improvement in the vacancy situation for all the major urban areas in Ontario.

Economists have long recognized the significant multiplier effect of the real estate sector in job creation and production value. The cumulative impact of the Assured Housing Strategy will be to create about 200,000 jobs and additional provincial revenue in the order of $310 million over the next five years.

This will prove doubly effective in its stimulation of the economy given that most forecasters are currently predicting an economic slowdown in 1986.

Better Maintenance

Recent studies have indicated a major need for the rehabilitation of our rental housing stock. The new system of rent review will encourage better maintenance and rehabilitation. In addition, the Government will commit approximately $100 million for upgrading and maintenance, to keep 30,000 units in the low income market that might otherwise be lost.

The Government will introduce legislation to provide greater protection against unnecessary demolition and other ways in which affordable stock is being eroded.

REFINING THE SYSTEM

The Legislative Process

The Residential Rent Regulation Act will be introduced in the late autumn of this year. In addition to embodying the Government's new rent review policies, it will enable implementation of the new system including among other things:

a) Establishment of a new rent review organization,

b) Establishment of a rent registry, and

c) Establishment of a new rent review process.

The Government will request that after second reading, the bill be referred to a standing committee of the Legislature where suggestions will be received by public representatives including the Rent Review Advisory Committee.

Two other bills will also be presented to the House, which are intended to be passed in 1985, pending final passage of the first mentioned bill. These will be:

a) A bill to extend the operation of the Residential Complexes Financing Costs Restraint Act for a further year, and

b) A bill to lower the guideline from 6% to 4% for units now under rent review.

Ongoing Consultations

The new bill to be introduced will be enabling legislation to provide the legislative framework for the major changes to rent review. In addition to amendments which may be made during the legislative process, specific policies will be incorporated over time as regulations to the Act, for example, the mechanisms for adjusting the guideline in future, the formulae for the allowance for fixed operating cost increases and for the elimination of economic losses. The development of these policies will be undertaken by the Rent Review Advisory Committee assisted by Ministry staff. Thus implemented policies will have complete public input prior to being put forward as regulations to the Act and for proclamation by the Lieutenant Governor-in-Council as regulations to the Act.

Thom Commission

Much of the spirit and thrust of this new rent review policy has been inspired by the Phase I report of the Thom Commission released in the fall of 1984. Mr. Thom laboured long and hard examining the current rent review system. He recommended many fundamental changes which are included in this new policy.

Currently, Mr. Thom is completing Phase II hearings. In this phase Mr. Thom is examining the broad issues of rent review theory and

policy. We look forward to the Phase II report and its recommendations. These recommendations will be examined by the Minister and Rent Review Advisory Committee in order to further improve and refine the new system.

A Commitment to the Future

The new Rent Review system together with other housing and building initiatives sets new directions for Assured Housing for Ontario.

With these policies, the Provincial Government is stating its commitment to openness and to a process that is fair, just and comprehensive. These initiatives recognize that tenants have a right to security from unjustifiable rent increases and from the threat of economic eviction, and, moreover, a right to real protection through a fair, balanced and enforceable system of rent review.

For builders, landlords and investors, the system is equally fair and just. The Province recognizes the importance of a vital, growing rental construction industry and will encourage that industry's commitment to on-going building maintenance.

Furthermore, the establishment of the Rent Review Advisory Committee strengthens this commitment to openness, consultation and advice. The Government recognizes the need to establish a system that responds to new challenges and new conditions, and ensures that any proposal which impacts on tenants, landlords or builders is reviewed, understood and implemented in a manner that is fair and open.

The Government of Ontario believes that basic, affordable housing is achievable for all Ontarians. Openness and equitable treatment is also an achievable goal for all Ontarians whether tenants, landlords or builders. A new course in open dialogue has been set. A new commitment to consultation has been implemented. Both are part of Ontario's new, comprehensive policy to provide Assured Housing for Ontario.

Des logements assurés pour les Ontariens

Réforme du système de révision des loyers

Ontario
Ministère
du
Logement
Alvin Curling, ministre

RÉFORME
DU
SYSTÈME DE
RÉVISION DES LOYERS

ÉNONCÉ DE POLITIQUE

MINISTÈRE DU LOGEMENT

DÉCEMBRE 1985

TABLE DES MATIÈRES

Page

Introduction..... 1

Le cadre de la politique..... 3

Les nouvelles politiques de révision des loyers..... 5

- L'objet de la révision des loyers..... 5
- La demande de révision de loyer..... 5
- La directive en matière de révision des loyers..... 6
- Loyer maximum exigible..... 6
- Loyers illégaux..... 6
- Demandes de réduction de loyer..... 7
- Registre des loyers..... 7
- Dispositions relatives au coût d'immobilisation..... 8
- L'élimination de la perte sur le plan économique.... 9
  a) Immeubles construits depuis 1975..... 9
  b) Immeubles construits avant 1976..... 10
- Montant annuel accordé pour l'augmentation des frais d'exploitation..... 12
- Coût auquel le propriétaire n'a plus à faire face pour le refinancement..... 13
- Uniformisation des loyers..... 13

Réforme du système de révision des loyers..... 14

- Nécessité d'un nouveau système..... 14
- Révision non judiciaire - Un processus moins antagoniste..... 15
- Un code à l'intention des propriétaires et des locataires..... 16
- Des critères mieux définis..... 16
- Audiences d'appel..... 17
- Application..... 17

Le nouveau système de révision des loyers..... 19

- Comité consultatif de la révision des loyers..... 19
- La Division de la révision des loyers..... 20
- La Commission d'audiences sur la révision des loyers 21

Impact économique..... 22

- Une modération des augmentations de loyer..... 22
- Construction d'immeubles de logements locatifs..... 23
- Un meilleur entretien..... 24

Raffinement du système..... 25

- Le processus législatif..... 25
- Consultations permanentes..... 25
- La Commission Thom..... 26
- Une perspective d'avenir..... 26

INTRODUCTION

Le gouvernement de l'Ontario estime qu'il est possible d'offrir des logements abordables à tous les Ontariens. À part quelques périodes isolées, il y a toujours eu en Ontario un stock adéquat de logements abordables et de très bonne qualité. La province dispose peut-être du meilleur stock de logements qui soit dans le monde, que ce soit pour les personnes à revenu très élevé ou les locataires qui ne peuvent subvenir à leurs propres besoins. Nous n'avons ni taudis ni immeubles dangereux.

Malheureusement, il n'est plus possible de tenir tout cela pour acquis. Le marché de l'immobilier a un stock suffisant de logements qui continuera de répondre aux besoins de plus des deux tiers de la population de la province. Par contre, le marché des logements locatifs arrive à un point critique. Une intervention ferme et délibérée est nécessaire sous plusieurs aspects si l'on veut que le tiers de la population qui compte sur le marché de la location continue à bénéficier d'un approvisionnement suffisant en logements locatifs de qualité. Ces dernières années, la montée en flèche des taux d'intérêt et des coûts et le lourd fardeau de la réglementation, de concert avec une migration soutenue vers les centres urbains, un chômage plus élevé et une participation moindre de la part du gouvernement à la prestation de logements aux personnes à faible revenu, ont aggravé le problème.

La nouvelle politique du gouvernement provincial "Des logements assurés pour les Ontariens" traite directement de cette question et établit de nouvelles orientations pour résoudre rapidement et efficacement les problèmes qui commencent à se poser. La politique s'attaque vigoureusement au manque de logements abordables en créant, au cours des cinq prochaines années, 43 000 logements à l'intention de personnes dont le revenu est modeste. Elle prévoit la réparation et l'entretien de 30 000 autres logements à coût modéré (location et propriété) afin de conserver au marché de bons logements qui, sans cette mesure, pourraient disparaître. Elle favorise la construction de 5 000 autres logements locatifs pour personnes à revenu faible ou modéré, et elle encourage la création de 6 000 autres logements abordables grâce à la conversion de locaux qui étaient affectés à d'autres usages.

Mais les mesures d'encouragement de la part du gouvernement ne suffisent pas à elles seules. On se rend compte de plus en plus que le marché actuel de la location est mal structuré pour relever les défis qui se poseront au cours des dix prochaines années. Le taux particulièrement bas de logements vacants (moins d'un pour cent dans la plupart des grands centres urbains), la baisse du niveau d'entretien dans certains immeubles, le manque d'amélioration des installations dans d'autres, l'acrimonie sans cesse croissante des locataires et des propriétaires, et la disparition à peu près totale de la construction de nouveaux logements locatifs sont des facteurs qui soulignent tous la nécessité d'une réforme importante.

La création d'un système de révision des loyers à la fois permanent et équitable constitue la pierre angulaire de cette réforme. Les gouvernements précédents ont maintenu en place un système imparfait et rapiécé.

Le système actuel de révision des loyers n'offre pas beaucoup de protection au locataire lorsque le propriétaire ne respecte pas la loi; il n'incite pas le propriétaire à veiller à un entretien prudent et régulier de son immeuble, n'offre aucun stimulant pour encourager la construction de logements locatifs, s'avère grandement injuste envers certains propriétaires et certains locataires, et sème l'hostilité et la discorde entre les locataires et les propriétaires; de plus, il est laborieux, arbitraire et lent.

Le présent gouvernement ne peut accepter que la solution à ces problèmes soit de refuser aux locataires d'immeubles construits avant 1975 la protection qu'offre la révision des loyers, ni que les locataires et les propriétaires de vieux immeubles continuent d'êtres lésés par un système inadéquat et injuste.

Le gouvernement est fermement déterminé à mettre sur pied un système de révision des loyers efficace, juste et permanent pour tous les locataires et les propriétaires de la province. Depuis son accession au pouvoir, en juin dernier, le nouveau gouvernement a effectué une analyse exhaustive de la question de la révision des loyers et a largement consulté tous les groupes intéressés. Le cadre de la politique qui est esquissé dans le présent document est conçu de manière à amorcer une réforme qui, pour façonner un avenir prometteur, fera appel à la participation des personnes qui fournissent des logements locatifs et de celles qui les utilisent.

LE CADRE DE LA POLITIQUE

La réforme de la révision des loyers ne peut s'accomplir en adoptant simplement de nouvelles lois. La première exigence à satisfaire consiste à mettre sur pied un cadre de politique élargi qui soit équitable, et qui soit jugé équitable par les locataires et les propriétaires. La nouvelle politique permet d'atteindre ce premier objectif. Le projet de loi sur la réglementation des loyers domiciliaires, qui doit être déposé cet automne, donnera à cette politique une dimension législative et jettera la base des autres étapes importantes. L'Assemblée législative devra étudier ce projet de loi et l'adopter dans les prochains mois.

Entre temps, un nouveau comité consultatif de révision des loyers sera chargé de travailler à l'étoffement des mesures législatives. Ce comité est composé de dirigeants qui représentent les intérêts des locataires et des propriétaires, et qui connaissent bien le domaine. Les principaux groupes de propriétaires et de locataires ont appuyé leur participation à ce comité. Ce dernier étudiera des centaines de questions qui devront faire l'objet d'autres mesures législatives, règlements ou directives pour que le système de révision des loyers mis sur pied soit équitable et raisonnable.

Ce processus atteste l'engagement qu'a pris le présent gouvernement d'être ouvert. Le gouvernement établira les éléments fondamentaux de la nouvelle politique par l'entremise de mesures législatives, et ces éléments seront pleinement débattus à l'Assemblée. Le gouvernement demandera que le projet de loi soit renvoyé à un comité permanent pour un examen minutieux, et il fera appel à ce moment-là à la pleine participation du public.

Entre temps, le comité consultatif de révision des loyers examinera la myriade de détails nécessaires à la mise en oeuvre du nouveau système. Lui aussi fera appel à la participation du public, qui pourra également examiner ses conclusions.

En demandant aux locataires et aux propriétaires d'arriver à un accord général, ou d'arriver le plus possible à s'entendre, on éliminera le climat d'animosité inhérent au système actuel pour le remplacer par une perspective dans laquelle on reconnaît les intérêts légitimes de chaque partie.

Le gouvernement est prêt à accepter sans réserve des modifications au processus proposé si elles ont pour objet un système plus équitable, plus raisonnable et moins coûteux.

Comme ce processus le démontre, le gouvernement est fermement convaincu que les différends peuvent être réglés si l'on établit une structure raisonnable et équitable. On rejette les notions extrêmes qui veulent que l'industrie du bâtiment ne puisse être prospère si le marché est réglementé, ou encore que les propriétaires privés ne soient jamais raisonnables envers leurs locataires. Le nouveau système de révision des loyers fournira une protection sûre aux locataires, fera ressortir la nécessité d'un meilleur entretien des logements, et engendrera un climat propice à la construction dans le secteur privé.

LES NOUVELLES POLITIQUES DE RÉVISION DES LOYERS

L'objet de la révision des loyers

La réglementation du marché des logements locatifs est essentielle si l'on veut protéger les locataires, maintenant et à l'avenir, des augmentations injustifiées et inéquitables de loyer, et si l'on veut éliminer les craintes et les risques d'expulsion arbitraire pour des raisons économiques. Le système de réglementation doit assurer une telle protection pour tous les types de logements locatifs privés et doit être structuré de façon à permettre aux propriétaires et aux gérants de logements locatifs d'obtenir un rendement équitable et raisonnable de leur mise de fonds.

La réglementation des loyers ne devrait pas placer artificiellement les loyers au-dessous du niveau du marché ni autoriser des augmentations excessives de loyer en raison de conditions anormales du marché. Il importe de reconnaître qu'un système de réglementation qui ne permet pas d'établir des loyers équitables pour les locataires et pour les propriétaires est voué à l'échec.

La réglementation des loyers devrait en fin de compte améliorer les relations entre les propriétaires et les locataires et contribuer au bien-être social et économique de notre société.

La demande de révision de loyer

Le nouveau système s'appliquera à tous les logements qui étaient visés auparavant par la Loi sur la location résidentielle. De plus, la révision des loyers sera étendue à tous les logements qui ont été occupés pour la première fois après le 1er janvier 1976 et à tous ceux qui sont loués à plus de 750 $ par mois. (Les logements fournis par les établissements d'enseignement, les hôpitaux, les maisons de soins infirmiers, les foyers pour personnes âgées, les sociétés de logement à but non lucratif, et les institutions religieuses figurent parmi ceux qui seront exclus de la révision des loyers.) Des mesures seront prises pour éliminer les échappatoires, comme la création d'hôtels d'appartements, auxquelles certains propriétaires ont eu recours pour se soustraire à la réglementation des loyers.

Les personnes qui louent une chambre ou qui vivent en pension ne sont pas couvertes actuellement par la révision des loyers; toutefois, une certaine forme de protection est nécessaire si l'on veut que ces logements, qui sont les plus abordables dans notre stock de logements, continuent d'être bien entretenus et restent accessibles aux Ontariens qui ont un faible revenu. On est en train de constituer un groupe de travail qui sera chargé d'examiner les divers moyens possibles d'accroître la protection des personnes qui occupent ce genre de logements.

La directive en matière de révision des loyers

Du 1er août 1985 au 1er août 1986 au moins, les propriétaires d'immeubles locatifs peuvent augmenter leurs loyers de quatre pour cent au maximum sans avoir à présenter de demande de révision de loyer. Étant donné que l'on s'attend à ce que l'inflation reste faible, la directive de quatre pour cent sera probablement maintenue jusqu'à la fin de 1986. Par la suite, la directive sera établie tous les ans selon une formule établie.

La formule sera telle que le taux de modification des loyers indiqué dans la directive augmentera si le taux de l'inflation augmente et baissera si ce taux diminue. Cependant, le taux de modification variera à un rythme plus lent que le taux de l'inflation. Cette mesure a pour objet de faire en sorte que le taux de modification reste sensible aux changements qui surviennent dans la situation économique tout en protégeant les propriétaires et les locataires. Le comité consultatif de révision des loyers examinera diverses formules d'ajustement du taux de modification et fera part de ses recommandations au ministre.

Loyer maximum exigible

À compter du 1er août 1985, un loyer maximum exigible sera fixé pour chaque logement locatif en Ontario. Ce loyer augmentera tous les ans selon le taux de modification à moins qu'un locataire ne fasse de demande pour que le pourcentage d'augmentation soit inférieur à ce taux, ou qu'un propriétaire ne fasse de demande d'augmentation supérieure à celle prévue selon ce taux.

L'établissement d'un loyer maximum exigible élimine l'un des aspects les plus injustes du système actuel. Certains propriétaires ont renoncé à augmenter annuellement les loyers selon la directive parce qu'ils savent que leurs locataires éprouvent des difficultés financières. C'est souvent ce qui s'est produit dans de petits immeubles en Ontario. Lorsque les locataires quittent leur logement ou que leur situation s'améliore, ces propriétaires ont constaté que le fait d'avoir traité équitablement ces locataires les pénalisait en les condamnant de façon permanente à des loyers inférieurs. En permettant au loyer maximum exigible d'augmenter même lorsque le loyer réel n'augmente pas, on permet aux propriétaires de redresser la situation au moment voulu.

Loyers illégaux

En Ontario, de nombreux locataires paient des loyers illégaux. Dans certains cas, les locataires ne savent pas que leur loyer est illégal et, dans d'autres, ils savent qu'ils peuvent faire une demande de réduction de loyer.

Dans le cadre de cette politique, le gouvernement prend une position ferme à l'endroit des loyers illégaux. Premièrement, le fait d'exiger de tels loyers constituera désormais une infraction et pourra faire l'objet d'amendes. Deuxièmement, nous aurons recours à des agents qui seront chargés de mener des enquêtes au sujet des plaintes. Troisièmement, nous créerons un registre des loyers qui fournira aux locataires et aux propriétaires la possibilité de vérifier le loyer maximum exigible d'un logement quel qu'il soit. Cette mesure permettra aux locataires de vérifier s'ils paient un loyer illégal et de demander une réduction de loyer.

Demandes de réduction de loyer

Dans certains cas, la nouvelle politique continue de donner aux locataires la possibilité de demander une révision de loyer lorsque l'augmentation se situe dans les limites indiquées par la directive. Lorsque l'entretien de l'immeuble laisse à désirer, ou lorsque le loyer est de loin supérieur à celui qui est exigé pour des logements comparables dans le même immeuble ou dans le quartier, le locataire aura le droit, comme auparavant, de revendiquer une baisse de loyer.

Registre des loyers

Le gouvernement est en train de mettre sur pied un registre des loyers maximums exigibles pour tous les logements locatifs de la province. Les loyers qui y seront consignés seront basés sur les loyers en vigueur au 1er juillet 1985. Par la suite, le loyer maximum exigible de chaque logement sera tenu à jour et le renseignement sera à la disposition de tout locataire qui voudra en prendre connaissance. Il sera possible d'avoir accès au registre dans toute la province par téléphone et par l'entremise d'un réseau de bureaux de révision des loyers.

Une fois le loyer inscrit, les locataires ont la possibilité de faire appel du loyer initial inscrit en invoquant qu'il est illégal. Un locataire peut se baser sur des loyers remontant jusqu'au 1er août 1975 pour faire valoir qu'un loyer est illégal et qu'il devrait être réduit. Le loyer inscrit sera ramené au loyer maximum exigible, à moins que le propriétaire ne puisse démontrer d'après les loyers exigés précédemment que le loyer inscrit est légal. Les réductions de loyer exigées à la suite d'un appel seront limitées en vertu de la loi relative aux limitations et toute autre limitation pourra être recommandée par le comité consultatif.

Les mécanismes du registre sont en cours d'élaboration et seront étudiés par le comité consultatif de révision des loyers. On prévoit que l'inscription des immeubles de grande et de moyenne tailles commencera d'ici juin 1986. Une fois les logements de ces immeubles inscrits, le fonctionnement du registre sera suivi et fera au besoin l'objet de rajustements. À ce moment-là, on commencera l'inscription des petits immeubles (six logements ou moins).

Dispositions relatives au coût d'immobilisation

Selon le système actuel de révision des loyers, les dépenses d'immobilisation donnent lieu à des problèmes, tant pour les locataires que pour les propriétaires. La détérioration du stock de logements actuel et la perte de logements abordables qu'occasionne la rénovation de logements que l'on transforme en logements de luxe sont deux grands sujets de préoccupation.

La détérioration du stock actuel, en particulier des vieux immeubles peu élevés, a été particulièrement bien documentée, et on sait que c'est là un problème important et sans cesse croissant. Les locataires et les propriétaires ont mutuellement intérêt à préserver la qualité de ces logements.

Les propriétaires estiment que les règles actuelles de révision des loyers occasionnent plusieurs difficultés. Premièrement, le propriétaire se trouve dans une grande incertitude au moment où il engage des fonds pour améliorer ou faire réparer son immeuble. Il ne peut pas savoir, à coup sûr, comment on traitera ces dépenses au moment de la révision des loyers. Il ne connaît pas le montant qui sera pris en considération, la période d'amortissement sur laquelle se fera le recouvrement des frais, ni le taux d'intérêt qui sera accepté. Il doit d'abord engager des dépenses, et découvrir ensuite ce qu'il obtiendra.

Deuxièmement, comme les décisions ne sont prises qu'une fois les dépenses engagées, le propriétaire doit supporter le coût du financement des dépenses jusqu'à ce que l'augmentation de loyer commence à être perçue.

Troisièmement, de nombreux propriétaires estiment que le rendement que leur permet la révision des logements sur leur investissement est insuffisant. Le taux est essentiellement le même que celui d'établissement de prêts. Cependant, cela ne tient pas compte des risques inhérents à l'investissement ni des efforts de gestion de la part des propriétaires.

Les locataires ont également manifesté leurs préoccupations quant au traitement du coût d'immobilisation. D'abord, ils veulent que l'on procède à une meilleure vérification de ce coût. De plus, ils ne veulent pas avoir à payer plusieurs fois pour la même dépense, ce qui se produit lorsque la période d'amortissement est terminée. Ils ne veulent surtout pas faire les frais de la détérioration des services, en particulier lorsque le propriétaire ne fait pas de dépenses pour ces services.

Le problème le plus grave auquel les locataires doivent faire face se produit lorsque sont effectués d'importants travaux de rénovation. De tels travaux sont souvent nécessaires pour prolonger la durée d'utilisation de l'immeuble, mais, pendant leur exécution, ils peuvent entraîner malheureusement le

déplacement des locataires. Il est clair que de tels travaux ne devraient être effectués que lorsque l'état de l'immeuble l'exige.

Malheureusement, les règles de la révision des loyers ont créé des conditions particulièrement favorables aux rénovations de grand luxe. L'exemption de 750 $ a fourni un stimulant pour transformer des logements à loyer abordable en des logements chers. De plus, les directives en matière de révision des loyers ont permis que le loyer du marché soit exigé après rénovation, ce qui a encouragé la conversion de logements en logements de luxe.

Les propriétaires revendiquent un traitement particulier des rénovations importantes en raison des efforts de gestion et de la perte de revenus considérables qui accompagne souvent la préservation d'immeubles qui ont besoin de réparations importantes. Par conséquent, les stimulants en matière de rénovation ne devraient pas être excessifs, mais ils devraient être suffisants pour permettre l'amélioration de notre stock de logements.

Vu la gamme étendue d'intérêts communs et disparates des locataires et des propriétaires au sujet des dépenses d'immobilisation, cette question est renvoyée au comité consultatif de révision des loyers pour qu'il l'étudie et fasse des recommandations. À ce sujet, les règles sur lesquelles les locataires et les propriétaires seront d'accord seront préférables à celles que le gouvernement seul établirait.

L'élimination de la perte sur le plan économique

a) Immeubles construits depuis 1975 :

À de rares exceptions près, les loyers initiaux ne permettent pas de couvrir les frais d'exploitation d'un nouvel immeuble. En général, il faut compter de cinq à huit ans après la première location pour rentrer dans ses frais (voir la partie sur les répercussions économiques). Il faut en général plus de temps pour que les revenus provenant d'un immeuble locatif soient tels que les loyers soient rentables. Les "loyers rentables" sont ceux qui engendrent un revenu suffisant pour que l'immeuble fournisse un rendement adéquat sur la mise de fonds.

Dans le cas de certains immeubles qui n'étaient pas touchés par la révision des loyers, les loyers pouvaient largement dépasser le seuil de rentabilité. En pareil cas, les propriétaires bénéficieraient d'un rendement plus que suffisant sur leur mise de fonds. Si l'on décidait de ne pas étendre la révision des loyers à ces immeubles, les loyers continueraient de monter selon les forces du marché. Étant donné que le stock de logements locatifs vacants est très bas (surtout dans les centres urbains), il est probable que, selon les forces du marché, les loyers se situeraient bien au-dessus des loyers rentables.

Le gouvernement inclut les immeubles construits depuis 1975 dans le nouveau système de révision des loyers. Cela signifie que les propriétaires de nouveaux logements locatifs devront à l'avenir n'exiger que le loyer rentable, quelles que soient les conditions du marché.

Durant la période de transition au cours de laquelle les immeubles construits depuis 1975 seront inclus dans le marché réglementé, il faudra tenir compte des cas où les logements sont loués à perte ou en dessous du loyer rentable. Si les dispositions actuellement en vigueur pour la révision des loyers étaient appliquées pendant cette période, on assisterait à des augmentations importantes (jusqu'à 20 pour cent) en 1986 ou 1987. De telles augmentations sont inacceptables; c'est pourquoi on a établi des formules pour amener graduellement les loyers au niveau des loyers rentables si le marché le permet. Ces formules seront étudiées par le comité consultatif de révision des loyers.

Une étude indépendante des augmentations maximales de loyer qui pourraient se produire selon ces formules a été menée pour le compte du gouvernement par la firme Price Waterhouse. L'étude révèle que les loyers dans les immeubles construits après 1975 augmenteraient plus lentement selon les nouvelles règles proposées pour l'élimination de la perte sur le plan économique que si les règles actuelles étaient maintenues. En définitive, le niveau maximum de loyer serait légèrement plus élevé dans le cas des immeubles construits après 1975. Cependant, l'étude a également permis de constater que s'il y avait davantage d'immeubles construits sous le nouveau système, il serait peu probable que le marché soit tel que des loyers maximums puissent être exigés.

Les dispositions relatives à l'élimination de la perte sur le plan économique sont importantes tant pour les locataires que pour l'industrie du bâtiment. Elles seront telles que de nouveaux immeubles locatifs puissent être construits par le secteur privé pour réduire la pénurie de logements locatifs. Elles veilleront également à ce que les immeubles qui sont assujettis à la révision des loyers continuent d'être entretenus comme il se doit.

b) Immeubles construits avant 1976 :

Lorsque la révision des loyers est entrée en vigueur, soit en 1975, elle a bloqué les loyers des immeubles aux niveaux qui prévalaient à ce moment-là, et, pour la plupart des immeubles, ces niveaux reflétaient la valeur du loyer de ces logements sur le marché. Étant donné que le système de révision des loyers a autorisé des augmentations de loyer sur la base des dépenses

d'entretien et des frais d'exploitation, le niveau actuel des loyers de la plupart des immeubles construits avant 1976 assure un rendement raisonnable à l'investisseur.

Cependant, des propriétaires d'immeubles, pour la plupart de petits immeubles, demandaient en 1975 des loyers qui, pour diverses raisons, se situaient bien au-dessous du niveau du marché. Les propriétaires avaient fait l'acquisition de ces petits immeubles en puisant dans leurs économies et en y investissant une partie de leur revenu personnel, et ils les ont entretenus eux-mêmes. Depuis le début de la révision des loyers, ces propriétaires se sont retrouvés dans une situation injuste qui n'a fait que s'aggraver.

Étant donné que les loyers étaient bas au départ, et que les augmentations annuelles permises étaient consenties sous forme de pourcentage de loyer, les logements se louent encore moins cher par rapport au marché qu'en 1975. Cette situation a entraîné d'injustes difficultés pour les propriétaires de ces immeubles et, dans certains cas, a engendré une nouvelle catégorie de travailleurs pauvres - de personnes qui sont obligées de travailler pendant de longues heures juste pour pouvoir rentrer dans leurs frais. Ces personnes qui ont investi pour l'avenir de l'Ontario ont perdu une grande partie de leur investissement, ne peuvent pas vendre leur immeuble pour un prix équitable et n'ont aucun espoir de tirer de leur labeur un revenu à la retraite.

Le gouvernement a la ferme intention de redresser la situation lorsque qu'il est évident que le loyer est particulièrement bas. Les consultations que nous avons eues ces derniers mois nous ont permis d'identifier bon nombre de ces immeubles. Nous avons constaté que près de 80 pour cent des locataires de ces immeubles peuvent payer un loyer similaire à celui que d'autres locataires paient pour un logement équivalent faisant l'objet de la révision des loyers.

Au nom de la justice et de l'équité, le gouvernement, par l'entremise du comité consultatif de révision des loyers, mettra sur pied un mécanisme visant en pareil cas à alléger les difficultés auxquelles font face les propriétaires.

Le gouvernement reconnaît toutefois que près de 20 pour cent des locataires de ces immeubles arrivent avec beaucoup de difficulté à payer leur loyer actuel et qu'ils ne peuvent certainement pas absorber une augmentation de loyer qui pourrait être consentie pour établir une structure de loyers plus équitable. Le gouvernement de l'Ontario a établi un comité interministériel sur l'accessibilité qui, au cours des quatre ou cinq prochains

mois et de concert avec le comité consultatif de révision des loyers, envisagera un moyen qui permettra aux locataires à faible revenu de ne pas avoir à supporter le coût de toute mesure visant à aider les propriétaires d'immeubles dont les loyers sont très bas. Une fois ce mécanisme établi et les dispositions prises sur le plan budgétaire, les propriétaires d'immeubles dont les loyers sont particulièrement bas pourront augmenter les loyers de sorte qu'ils atteignent un niveau équitable et raisonnable sur le marché, dans le cadre du système de révision des loyers.

Cet engagement est essentiel si l'on veut créer un climat où règnent la raison et l'équité, un climat qui rassure les investisseurs et qui encourage les investissements dans les immeubles locatifs destinés à l'habitation.

Montant annuel accordé pour l'augmentation des frais d'exploitation

L'évaluation de l'augmentation des frais d'exploitation dans le cadre du calcul des augmentations de loyer autorisées constitue l'un des problèmes les plus répandus au sein du système actuel de révision des loyers.

Dans le cadre du système actuel, il faut examiner tous les reçus pour les frais d'exploitation. Ce processus occupe la plus grande partie du temps consacré aux audiences de révision des loyers. Il encourage également les propriétaires à engager de grandes dépenses dans l'année qui précède l'audience de révision des loyers et de faire peu de dépenses pour l'entretien dans les années qui suivent. Il entraîne l'établissement de dossiers coûteux, des relations tendues entre les propriétaires et les locataires et incite à la fraude.

La loi sur la réglementation des loyers domiciliaires éliminera la plupart de ces problèmes. Dans le cadre du nouveau système, un montant fixe sera prévu pour l'augmentation des frais d'exploitation qui entre dans le calcul de l'augmentation de loyer faisant l'objet de la révision. Ce montant suffira à l'entretien d'un immeuble bien géré, et il variera selon le taux de modification. On demandera au comité consultatif de révision des loyers de recommander des montants appropriés pour les nouveaux et les vieux immeubles. On prévoit que le montant initial pour les nouveaux immeubles sera d'environ trois pour cent des loyers. Ce chiffre sera probablement plus élevé pour les vieux immeubles, qui nécessitent plus d'entretien.

De plus, des dispositions ont été prises pour tenir compte d'augmentations de frais qui ne dépendent pas de la volonté des propriétaires, comme une augmentation importante des impôts fonciers ou des dépenses pour les services publics.

Coût auquel le propriétaire n'a plus à faire face pour le refinancement

Dans le cadre du présent système de révision des loyers, les propriétaires peuvent faire une demande d'augmentation des loyers en raison de taux d'intérêt élevés sur leurs hypothèques. Il n'existe cependant aucun mécanisme qui permette de réduire les loyers si les taux d'intérêt baissent et l'hypothèque est refinancée à un taux d'intérêt plus bas.

La loi sur la réglementation des loyers domiciliaires prévoira dans ce cas une révision des loyers. Autrement dit, tout loyer qui aura fait l'objet d'une révision lors de laquelle on se sera basé sur le taux d'intérêt du financement pourra être réduit par la suite. On demandera au comité consultatif de révision des loyers d'envisager des moyens de mettre les locataires au courant de leur droit à une révision de loyer lorsque le propriétaire n'a plus à faire face à certains coûts.

Uniformisation des loyers

Les mesures législatives de 1982 qui limitaient le recouvrement des pertes dues à la vente d'un immeuble locatif avaient également suspendu l'uniformisation des loyers dans le cadre de la révision de tout l'immeuble. Le principe de l'uniformisation veut que des loyers égaux soient exigés pour des logements de valeur identique. Par conséquent, deux logements à deux chambres à coucher dans le même immeuble devraient avoir le même loyer.

Les procédés antérieurs de révision des loyers augmentaient les différences de loyer entre des logements semblables au lieu de les réduire. Cela s'est produit parce tous les logements faisaient l'objet du même pourcentage d'augmentation. Ainsi, une augmentation de huit pour cent dans le cas d'un loyer de 500 $ est de 40 $, tandis qu'elle n'est que de 32 $ dans le cas d'un loyer de 400 $.

Ce processus a été changé afin de permettre une uniformisation graduelle des loyers sur une période de cinq ans.

Il s'agit là d'un nouveau processus juste et équitable qui rétablira l'uniformisation sans pour autant mettre le locataire dans une situation financière difficile.

RÉFORME DU SYSTÈME DE RÉVISION DES LOYERS

Nécessité d'un nouveau système

En vertu du système actuel de révision des loyers, la plupart des demandes de révision font l'objet d'audiences. Ce processus a été critiqué tant par les propriétaires que par les locataires, ainsi que par la Commission Thom dans son rapport sur la phase I. Un système qui est trop antagoniste ne favorise pas les relations harmonieuses entre propriétaires et locataires. Une audience, au cours de laquelle les deux parties comparaissent devant une commission pour présenter leur cas, et où les témoignages sont entendus dans un climat plutôt judiciaire favorise rarement la collaboration et la compréhension.

L'ensemble du processus, à partir du moment où la demande est présentée et jusqu'au moment où l'ordonnance est prononcée, a tendance à être très long. Cela peut prendre des mois, et bien souvent des années, avant qu'une décision ne soit rendue sous forme d'ordonnance de la commission. Entre temps, locataires et propriétaires en souffrent, parfois tout autant à cause de la confusion et de l'incertitude que des résultats. Dans d'autres cas, de réelles difficultés peuvent surgir.

Le système actuel comporte aussi d'autres problèmes, lesquels proviennent de la loi. En effet, la Loi sur la location résidentielle, en elle-même ou en vertu des règlements qui y sont afférents, ne prévoit aucune règle précise ni aucun pouvoir en ce qui a trait à la détermination des loyers. La Commission de location résidentielle, qui veille à l'observation de la loi, a tenté de surmonter cette difficulté en élaborant à l'intention des commissaires des directives qui interprètent la loi. Cependant, vu l'absence de mesures législatives claires et le fait que les commissaires ne sont pas légalement tenus d'observer les directives, les décisions sont largement laissées à la discrétion des commissaires. Cela occasionne un manque d'uniformité dans les ordonnances des commissaires et ajoute à l'incertitude que comporte le système.

Beaucoup estiment que la Loi sur la location résidentielle ne permet pas à la population de participer adéquatement au processus. Les locataires et les propriétaires ont souligné à la Commission Thom la nécessité de la représentation du public, ce qui n'était pas prévu dans la loi de 1979.

D'autres questions soulevées durant la phase I du travail de la Commission Thom et durant le processus de consultation du ministère ont trait au lourd fardeau que la loi impose à la Commission de location résidentielle. Cette dernière, en tant qu'organisme quasi-judiciaire, ne devrait pas être chargée de fonctions administratives ni d'élaboration de politiques ni de l'application de la loi. Cela enfreint les principes généralement acceptés de la répartition des pouvoirs.

Ces préoccupations forment la base des changements que nous annonçons.

Révision non judiciaire - Un processus moins antagoniste

En vertu du nouveau système, le processus qui servira d'abord à déterminer les loyers, processus autre que ceux qui sont permis par les directives établies, sera fondamentalement différent du système quasi-judiciaire existant. Ce processus non judiciaire, qui relèvera du ministère même, sera considéré comme une révision administrative.

La révision administrative sera un service, une façon non antagoniste d'étudier et de résoudre les demandes de révision de loyer. Des conseillers en révision des loyers examineront sur place les demandes et les documents à l'appui, étudieront les questions soulevées par les propriétaires et les locataires et détermineront les augmentations ou les diminutions de loyer selon des critères clairement définis. Le processus se fera en consultation avec les propriétaires et les locataires en cause.

Des délais clairs et bien définis seront établis afin de réduire le temps et le coût de la révision des loyers. Les demandes seront traitées dans des bureaux locaux où propriétaires et locataires auront la possibilité de discuter de leurs préoccupations individuelles et mutuelles avec le personnel.

Le nouveau loyer selon la loi sera le résultat du processus de révision administrative. À condition qu'il paie les droits prévus, le propriétaire ou le locataire aura le droit d'en appeler de la décision prise auprès d'une Commission d'audiences sur la révision des loyers qui prendra une décision à la suite d'une audience officielle et quasi-judiciaire. Si un appel est interjeté, la décision initiale sera en vigueur jusqu'à ce qu'elle soit modifiée par la Commission d'audiences sur la révision des loyers.

Une grande majorité des demandes de révision de loyer seront donc réglées hors du processus antagoniste qui préside actuellement aux audiences. Pour étayer le processus de révision des loyers, des services complémentaires d'information et de consultation seront dispensés par des bureaux locaux afin d'assurer un maximum de compréhension et un minimum de confusion à propos de la révision des loyers.

Ce service offrira des explications et aidera à mieux comprendre la révision des loyers. Les personnes directement en cause ainsi que le reste du public seront plus conscients des droits et responsabilités des locataires et des propriétaires.

La nouvelle approche en matière de révision des loyers, ainsi que les services d'information et de consultation, entraîneront une administration plus efficace du processus de révision des loyers.

Un code à l'intention des propriétaires et des locataires

Le gouvernement a constaté, au cours d'un important processus de consultation, que certains propriétaires n'entretiennent pas leurs immeubles comme ils le devraient. De même, il est évident que certains locataires, par leur comportement, causent des dommages et des ennuis au propriétaire et aux autres locataires. Même si ces faits n'interviennent pas directement dans la révision des loyers, ils ne constituent pas moins d'importants facteurs déterminants des relations entre propriétaires et locataires. Bien sûr, des pratiques et un comportement inacceptables de la part des propriétaires et des locataires sont des exceptions en Ontario, mais ils ne sont que trop courants. Le gouvernement encourage par conséquent les organisations industrielles et les groupes de locataires à élaborer un code.

On prévoit que ce code volontaire aidera les locataires et les propriétaires à mieux comprendre leurs droits et responsabilités. De nombreuses organisations de locataires et de propriétaires ont laissé entendre qu'il fallait mieux informer les propriétaires, les gérants d'immeubles, les concierges et les locataires si l'on voulait maintenir de bonnes relations entre propriétaires et locataires. Au cours des prochains mois, le ministère du Logement travaillera en étroite collaboration avec ces organisations pour procéder à l'élaboration de ce code et contribuera à mettre au point du matériel d'information et des directives qui devraient s'avérer utiles.

Des critères mieux définis

Dans la mesure du possible, on éliminera toute incertitude des procédés de révision des loyers, tant au niveau non judiciaire qu'au niveau quasi-judiciaire. Les règlements afférents à la loi tiendront compte des politiques du gouvernement qui seront précises et feront autorité.

Parmi les critères qui serviront à déterminer les décisions relatives à la révision des loyers, mentionnons :

- un montant déterminé pour les augmentations de frais d'exploitation;

- un rajustement des stimulants pour les dépenses d'immobilisation afin d'encourager les propriétaires à effectuer les travaux d'entretien et d'amélioration nécessaires mais de décourager les dépenses inutiles;

- des dispositions relatives aux frais auxquels le propriétaire n'a plus à faire face;

- le rétablissement de mesures limitées d'uniformisation des loyers;

- un élément de raison. Si l'on doute du bien-fondé d'une dépense qui entre dans la révision des loyers, on aura recours à une base de données sur le rendement des immeubles. Cet élément sera également un facteur à retenir au moment de prendre en considération les efforts qu'aura déployés le propriétaire pour veiller à ce que les locataires soient consultés au sujet des dépenses d'immobilisation et des plans d'entretien.

Les conseillers en révision des loyers et les commissaires aux audiences seront tenus de se conformer aux politiques énoncées dans les règlements.

Audiences d'appel

Le nouveau système de révision des loyers est fondé sur le principe selon lequel les décisions touchant les augmentations de loyer peuvent être prises dans le cadre d'un processus administratif dénué d'antagonisme. On prévoit que la grande majorité des demandes de révision de loyer seront résolues à ce niveau. Si le propriétaire ou le locataire veut en appeler de la décision ainsi prise, il peut le faire en présentant une demande à cet effet à la Commission d'audiences sur la révision des loyers. Ce nouvel organisme quasi-judiciaire prendra des décisions fondées sur une interprétation logique des règles en vigueur.

Comme le processus d'appel peut entraîner des augmentations de loyer plus élevées ou moins élevées, la nouvelle politique comporte une disposition selon laquelle les appels portant sur tout immeuble devront recevoir l'appui d'au moins 25 % des locataires de l'immeuble. Si moins de 25 % des locataires interjettent appel, la Commission d'audiences sur la révision des loyers estimera que les appels ne s'appliquent qu'aux logements des locataires qui ont fait appel.

Il faudra payer un droit pour interjeter appel d'une décision prise lors d'une révision administrative, et cette décision restera en vigueur jusqu'à ce que la Commission d'audiences ait rendu une ordonnance. Cette ordonnance pourra augmenter ou réduire le loyer payé à la suite de la révision administrative.

Application

La nouvelle politique reconnaît la nécessité d'une application plus stricte qu'à l'heure actuelle. En vertu de la nouvelle loi, le fait d'exiger un loyer illégal constituera une infraction.

Des agents seront chargés d'effectuer des vérifications pour déterminer si les loyers exigés sont bien les loyers légalement exigibles. Ils feront ces vérifications selon un échantillonnage et feront enquête à propos des plaintes formulées par les locataires qui auront constaté ou qui soupçonneront que le loyer qu'ils paient, ou le loyer demandé pour un logement qui est sur le marché, est plus élevé que le loyer maximum exigible. Si un propriétaire ne se conforme pas à la loi, des poursuites seront intentées.

LE NOUVEAU SYSTÈME DE RÉVISION DES LOYERS

Comité consultatif de la révision des loyers

À la suite de nombreuses consultations, il est devenu évident qu'un programme permanent de révision serait nécessaire. Le ministre du Logement a donc établi le comité consultatif de la révision des loyers.

Ce comité a été formé dans le but de conseiller le ministre sur tous les aspects du marché de la location domiciliaire.

Les activités du comité toucheront les domaines suivants :

- la politique en matière de révision des loyers;
- la politique en matière de relations entre propriétaires et locataires;
- la création de logements locatifs, y compris la création équivalente d'ensembles domiciliaires en co-propriété faisant l'objet d'avantages fiscaux particuliers;
- l'entretien et la rénovation des logements locatifs;
- la localisation d'emplacements pour des logements locatifs;
- le registre des loyers;
- le financement des logements locatifs;
- la planification des logements locatifs;
- les façons d'aider les locataires à faible revenu;
- la protection des personnes qui louent une chambre ou qui sont en pension.

À court terme, le comité devra :

a) conseiller le ministre en ce qui a trait au grand nombre de questions qui doivent être résolues dans le cadre de cette politique;

b) aider le ministre à créer des relations positives entre propriétaires et locataires;

c) aider le ministre à faire connaître le nouveau programme de révision des loyers;

d) aider le ministre à mettre en oeuvre le nouveau programme de révision des loyers.

Le comité consultatif sera formé d'un nombre égal de représentants des propriétaires et des locataires, ainsi que de cadres supérieurs du ministère du Logement. Il sera présidé conjointement par un représentant des locataires et un représentant des propriétaires.

Des services de soutien seront fournis par le ministère du Logement.

La Division de la révision des loyers

La nouvelle Division de la révision des loyers fera partie intégrante du ministère du Logement.

Elle sera chargée de l'élaboration des politiques, du processus de révision administrative, de l'information et des conseils à l'intention du public, de la mise en application de la loi et des règlements, et de la tenue d'un registre où sera consigné le loyer légalement exigible pour chaque logement dans tous les immeubles de logements locatifs de la province.

La Direction de la politique de révision des loyers

La direction veillera à l'élaboration de recommandations en matière de politiques, de nouvelles mesures législatives, de règlements, de politiques et de lignes directrices pour le ministère et la Commission d'audiences sur la révision des loyers. Elle apportera également son aide au comité consultatif de la révision des loyers.

Les règlements renfermeront des critères nettement définis pour l'étude des demandes de modification des loyers par l'entremise du service de révision administrative et de la Commission d'audiences sur la révision des loyers.

La direction examinera également les questions soumises par le public et travaillera en collaboration avec d'autres fonctionnaires pour résoudre les questions touchant les logements locatifs.

La Direction des services régionaux

Cette direction comprendra 22 bureaux régionaux chargés de fournir renseignements et assistance aux locataires et propriétaires actuels et éventuels dans toute la province. Elle veillera aussi à ce que la loi et les règlements soient observés.

La direction diffusera des renseignements sur le programme de révision des loyers et sur les modifications qui y seront apportées. Dans le cadre de ce programme d'information, des membres de la direction adresseront la parole à des groupes et des associations communautaires pour leur permettre de mieux comprendre les politiques et les procédés touchant la révision des loyers. Des conseils seront dispensés aux propriétaires et aux locataires pour les aider à remplir les formalités voulues.

Une des principales fonctions de la direction consistera à mettre en application un processus non judiciaire pour examiner les demandes de modification de loyer. Ce service maintiendra des contacts directs entre locataires et propriétaires, accélérera le traitement des demandes et allégera énormément le climat antagoniste caractéristique des audiences officielles. Si une ordonnance n'est acceptable par aucune des parties, une demande d'audience peut être faite à la Commission d'audiences sur la révision des loyers qui prendra une décision.

La section du registre des loyers

Le registre des loyers consignera tous les logements locatifs de la province et indiquera le loyer légalement exigible pour chacun. Ces renseignements seront mis à jour chaque fois qu'il y aura modification des loyers conformément à des directives approuvées, révision administrative ou décision de la Commission d'audiences sur la révision des loyers.

Le réseau de bureaux régionaux permettra l'accès aux renseignements touchant les loyers.

La Commission d'audiences sur la révision des loyers

La Commission de location résidentielle sera désormais désignée sous le nom de Commission d'audiences sur la révision des loyers. Elle se composera de 22 commissaires et membres du personnel de soutien. Ces personnes seront réparties dans cinq endroits de la province et elles tiendront des audiences dans les différentes localités.

Le président de la Commission d'audiences sur la révision des loyers relèvera du ministre du Logement en ce qui a trait à la politique et à l'orientation de l'administration. Les commissaires tiendront leurs audiences conformément à la Loi sur l'exercice des compétences légales et seront indépendants du gouvernement. Les seuls appels possibles de décisions prises par la commission d'audiences seront ceux portant sur des questions de droit et devront être portés devant les tribunaux.

IMPACT ÉCONOMIQUE

Une modération des augmentations de loyer

Le nouveau système de révision des loyers prévoira une réduction du taux d'augmentation permis actuellement qui sera ramené de 6 à 4 pour cent, et il comprendra des modifications prévoyant une compensation progressive des pertes financières et du rendement de la mise de fonds sur une période de cinq ans. C'est la réduction des taux d'intérêt sur les emprunts hypothécaires et du taux de l'inflation qui a justifié cette diminution.

Le ministère a chargé la société Price Waterhouse d'effectuer une étude financière sur les augmentations maximums de loyer pour les immeubles construits après 1975, moyennant deux séries de conditions :

a) les règles existantes de calcul des loyers

b) les nouvelles règles proposées (facteur de rendement de 8, 10, 12 pour cent).

Le rapport de la société Price Waterhouse indique entre autre ce qui suit au sujet des résultats :

> Les modèles qui ont été élaborés pour comparer les projections basées sur la réglementation actuelle de la révision des loyers et celles basées sur la réglementation proposée donnent les résultats suivants :
>
> - les augmentations de loyer possibles sont nettement plus élevées la première année selon les prévisions basées sur la réglementation actuelle que selon les prévisions basées sur la réglementation proposée, en supposant que le propriétaire bénéficie des augmentations maximums de loyer admissibles pour l'endroit où l'immeuble est situé;
>
> - selon les modèles de révision actuels et proposés, les augmentations annuelles de loyer semblent se stabiliser au taux d'augmentation établi selon les directives de la révision des loyers;
>
> - selon le modèle de révision proposé, les taux projetés de rendement augmentent au cours de la période de transition de cinq ans; et
>
> - en supposant que l'on puisse atteindre les augmentations maximums de loyer, c'est-à-dire qu'il y ait un approvisionnement restreint de logements locatifs, il semble qu'il y ait davantage de probabilité pour que les augmentations de loyer pour l'année initiale soient sensiblement plus élevées selon

la réglementation actuelle, mais que les niveaux absolus de loyer puissent augmenter légèrement et progressivement selon la réglementation proposée.

Le ministère avait posé la question suivante : "Si la réglementation proposée encourage davantage la construction de logements locatifs, y aura-t-il une réduction de la probabilité d'assister à des augmentations maximums de loyer? Si le taux de rendement utilisé dans le système proposé s'avère suffisant pour entraîner l'investissement dans de nouveaux immeubles, il semble aller de soi que l'approvisionnement supplémentaire de logements aboutirait à une probabilité moindre d'avoir sur le marché des augmentations maximums de loyer.

Plusieurs facteurs nous ont amenés à conclure qu'en ce qui a trait aux immeubles de logements locatifs construits avant 1976 les augmentations de loyer seront en moyenne inférieures à ce qu'elles ont été les années précédentes.

En particulier :

a) la création du registre des loyers aidera à contrôler les augmentations illégales de loyer;

b) le taux d'augmentation sera ramené à 4 pour cent, ce que justifient actuellement les taux d'intérêt sur les emprunts hypothécaires et le taux de l'inflation en général qui ont diminué;

c) nous avons effectué une étude des frais relatifs au fonctionnement du stock de logements de la Société de logement de l'Ontario qui compte environ 85 000 logements.

Construction d'immeubles de logements locatifs

Les exigences en matière de création de logements locatifs supplémentaires ont été documentées dans plusieurs études. Le nouveau système de révision des loyers a été conçu de façon à créer un climat propice à l'investissement dans le marché de la location de logements tout en élargissant la protection des locataires. Les nouvelles règles qui sont proposées quant à l'élimination graduelle des pertes sur le plan économique et au rendement de la mise de fonds offrent la possibilité d'envisager la construction de nouveaux logements. On estime que le système de révision des loyers proposé, de concert avec les programmes d'encouragement du marché, se soldera par la création de quelque 54 300 nouveaux logements locatifs au cours des cinq prochaines années. De plus, en favorisant des relations de travail efficaces entre l'industrie et le gouvernement, quelque 30 000 logements seront conservés dans le stock de logements à loyer modique et l'on s'attend à ce que plus de 30 000 logements soient construits par le secteur privé sans aucune aide directe d'ici la fin de 1990.

On peut donc prévoir un regain de confiance de la part des investisseurs relativement aux immeubles domiciliaires. De plus en créant un climat plus stable pour l'offre et la demande de logements, on favorisera une plus grande stabilité des prix. En créant plus de logements locatifs et en préservant davantage les logements existants, on arrivera à accroître le taux de logements vacants dans les grands centres urbains de la province, ce qui est d'une importance primordiale.

Les économistes connaissent depuis longtemps déjà l'effet multiplicateur important du secteur immobilier dans la création d'emplois et la valeur de la production. L'impact cumulatif de la stratégie visant à assurer des logements aux Ontariens se manifestera par la création d'environ 200 000 emplois et des recettes provinciales additionnelles de l'ordre de 310 millions de dollars au cours des cinq prochaines années.

Cela s'avérera doublement efficace pour ce qui est de stimuler l'économie, étant donné que, selon la plupart des experts, on prévoit actuellement un ralentissement de l'économie en 1986.

Un meilleur entretien

Des études ont montré récemment qu'il existait un important besoin de remise en état de notre stock de logements locatifs. Le nouveau système de révision des loyers favorisera un meilleur entretien et la remise à neuf. De plus, le gouvernement engagera environ 100 millions de dollars pour l'amélioration et l'entretien afin de sauvegarder 30 000 logements dans le stock de logements à loyer modique.

Le gouvernement adoptera des mesures législatives pour assurer une meilleure protection contre la démolition injustifiée et d'autres activités qui amenuisent le stock de logements abordables.

RAFFINEMENT DU SYSTÈME

Le processus législatif

La loi sur la réglementation des loyers domiciliaires sera déposée à la fin de l'automne de cette année. Non seulement elle portera sur les nouvelles politiques du gouvernement en matière de révision des loyers, mais elle rendra également possible la mise en application du nouveau système, notamment :

a) l'établissement d'une nouvelle organisation de révision des loyers,

b) l'établissement d'un registre des loyers, et

c) l'établissement d'un nouveau processus de révision des loyers.

Le gouvernement demandera qu'après la deuxième lecture, le projet de loi soit renvoyé à un comité permanent de l'Assemblée législative où des représentants de la population, dont les membres du comité consultatif de révision des loyers, recevront des suggestions.

Deux autres projets de loi seront déposés à l'Assemblée législative, dans l'intention de les faire adopter en 1985, en attendant l'adoption en dernière lecture du premier projet de loi. Il s'agit :

a) d'un projet de loi visant à maintenir en vigueur pendant une autre année la Loi sur les restrictions relatives au coût du financement des ensembles d'habitation, et

b) d'un projet de loi visant à ramener la limite d'augmentation de loyer de 6 à 4 pour cent dans le cas des logements qui sont présentement assujettis à la révision des loyers.

Consultations permanentes

Le nouveau projet de loi qui doit être déposé est un texte législatif d'habilitation qui doit fournir le cadre législatif nécessaire pour effectuer des changements à la révision des loyers. En plus des modifications qui pourront être apportées au cours du processus législatif, des politiques précises seront intégrées à la loi sous forme de règlements, par exemple, les mécanismes de rajustement du taux de modification à l'avenir, les formules relatives au montant accordé pour les augmentations occasionnées par les dépenses fixes d'exploitation et l'élimination des pertes sur le plan économique. Le comité consultatif de révision des loyers, avec l'aide du personnel du ministère, procédera à l'élaboration de ces politiques. Par conséquent, les politiques de mise en

application feront l'objet d'un apport en règle de la part du public avant d'être présentées sous forme de règlements afférents à la loi et d'être proclamées comme tels par le lieutenant-gouverneur en conseil.

La Commission Thom

On doit l'esprit et l'envergure de cette nouvelle politique de révision des loyers au rapport de la phase I de la Commission Thom qui a été publié à l'automne 1984. M. Thom a travaillé d'arrache-pied à l'examen du système actuel. Il a recommandé de nombreux changements fondamentaux qui sont inclus dans cette nouvelle politique.

M. Thom est actuellement sur le point de terminer les audiences de la phase II. Au cours de cette phase, M. Thom examine les questions d'ensemble de la théorie et des politiques de la révision des loyers. Nous attendons avec impatience le rapport de la phase II et ses recommandations. Ces dernières seront examinées par le ministre et le comité consulatif de révision des loyers dans le but d'apporter des améliorations au système et de le raffiner.

Une perspective d'avenir

Le nouveau système de révision des loyers et les autres initiatives dans les domaines du logement et du bâtiment donnent une nouvelle orientation à la stratégie visant à assurer des logements aux Ontariens.

Par l'adoption de ces politiques, le gouvernement de l'Ontario réaffirme sa volonté de gouverner de façon ouverte et d'adopter un processus à la fois juste et exhaustif. Ces initiatives soulignent que les locataires ont le droit d'être protégés d'augmentations de loyer injustifiées et de la menace d'expulsion pour des raisons économiques et, en outre, qu'ils ont le droit d'être réellement protégés par un système de révision des loyers équitable, équilibré et exécutoire.

Pour les constructeurs, les propriétaires et les investisseurs, le système est tout aussi juste. Le gouvernement provincial reconnaît l'importance d'une industrie du bâtiment vigoureuse et florissante et appuiera l'engagement de cette dernière à assurer l'entretien des immeubles.

De plus, la création du comité consultatif de révision des loyers renforce l'engagement de la part du gouvernement d'être ouvert, de chercher conseil et de consulter les intéressés. Le gouvernement reconnaît la nécessité de créer un système qui relève les nouveaux défis, qui puisse s'adapter aux conditions nouvelles et qui puisse garantir que toute proposition qui risque d'avoir des répercussions sur les locataires, les propriétaires ou les constructeurs soit examinée, comprise et mise à exécution de façon ouverte et équitable.

Le gouvernement de l'Ontario estime qu'il est possible d'offrir aux Ontariens des logements abordables. On peut également traiter ouvertement et équitablement tous les Ontariens, qu'ils soient locataires, propriétaires ou constructeurs. On a défini le cadre d'un dialogue ouvert et jeté la base d'un processus de consultation. Ces deux éléments font partie intégrante de la nouvelle politique d'ensemble de l'Ontario pour assurer des logements aux Ontariens.